

Vergaderjaar 2025–2026

36 600 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2025

O

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 september 2025

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft nader schriftelijk overleg gevoerd met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het **overzicht financiële impact bestaand en nieuw rijksbeleid op decentrale overheden**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 15 juli 2025.
- De antwoordbrief van 15 september 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman

¹ Samenstelling:

Lagas (BBB) (*voorzitter*), Van Langen-Visbeek (BBB), Lieveense (BBB), Kroon (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD) (*ondervoorzitter*), Doornhof (CDA), Prins (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66), Aerdts (D66), Van Hattem (PVV), Nicolaï (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Talsma (ChristenUnie), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL),

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 15 juli 2025

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief met antwoorden op vragen over een overzicht van de financiële impact van bestaand en nieuw rijksbeleid op decentrale overheden.² De leden van de commissie hebben naar aanleiding van uw brief enkele vervolgvragen. Aanvullend hebben de leden van de **BBB**-fractie nog aparte vragen over uw brief.

Op 29 januari 2025 schreef de commissie u een brief met het verzoek om een overzicht van de financiële impact van bestaand beleid van de rijksoverheid op decentrale overheden én van beleidsvoornemens van het Rijk die consequenties hebben voor de taken van decentrale overheden en daardoor financiële effecten sorteren op lokaal niveau, aan de Kamer te sturen. Op 9 mei ontving de commissie uw reactie waarin u aangeeft dat die brief gezien mag worden *«als eerste stap [...] in de beantwoording van de vragen die in uw Kamer en de Tweede Kamer leven ten aanzien van de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht.»*. Ook stelt de u dat het niet mogelijk is om een uitputtend overzicht te geven van de taken van gemeenten en provincies, aangezien sommige taken al van oudsher bij gemeenten en provincies zijn belegd.

De Eerste Kamer heeft op 10 september 2024 een adviesaanvraag over een jaarlijkse monitor aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gedaan, op voorstel van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken.³ Het advies «Meters maken met medebewind» van de ROB is inmiddels gepubliceerd en is klip en klaar.⁴ De ROB stelt dat het parlement nu onvoldoende informatie krijgt om te kunnen bepalen of gemeenten over genoeg middelen beschikken voor hun taken. Hierdoor kan het parlement zijn verantwoordelijkheid als begrotingswetgever én controleur van de regering niet adequaat waarmaken. Tot deze conclusie was een ruime meerderheid van de Eerste Kamer in april van dit jaar ook al gekomen in de aangenomen motie-Fiers c.s., waarin deze duidelijkheid gevraagd wordt bij het aanbieden van de begroting van het gemeentefonds 2026.⁵

De leden van de commissie realiseren zich dat inzicht krijgen geen eenvoudige opgave is, maar zijn van mening dat goed inzicht noodzakelijk is om onze taak als volksvertegenwoordigers uit te kunnen voeren. Daarom ontvangt de commissie graag een duidelijk en realistisch beeld van het inzicht dat, al dan niet op termijn, wél gegeven kan worden van de financiële verhoudingen in relatie tot de medebewinds- en autonome taken van de medeoverheden. Het advies van de ROB «Meters maken met medebewind» doet hiervoor een aantal handzame aanbevelingen. Concreet vraagt de commissie om inzicht in:

- welke budgetten binnen het gemeentefonds en provinciefonds gekoppeld zijn aan welke specifieke medebewindstaken, in het bijzonder die van de «grotere medebewindstaken», en wat de noodzakelijke kosten zijn voor een doelmatige uitvoering hiervan door gemeenten;

² Kamerstukken I 2024/25, 36 600 B, K.

³ Kamerstukken I 2024/25, 29 362, O.

⁴ Kamerstukken I 2024/25, 29 362, Z.

⁵ Kamerstukken I 2024/25, 36 600 B, E.

- welk deel van het gemeentefonds en provinciefonds minimaal bestemd is voor autonoom gemeentelijk en provinciaal beleid;
- hoe de regering de naleving van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 105, derde lid, van de Provinciewet gaat borgen;
- de wijze waarop de regering voornemens is om de informatie over de financiën van de decentrale overheden te structureren, zodat deze toereikend is om structureel te monitoren;
- de wijze waarop de regering van plan is om samen met de medeoverheden tot bruikbare indicatoren te komen, die – in tegenstelling tot de indicatoren voor artikel 12-gemeenten – in staat stellen om tijdig bij te sturen;
- de concrete stappen die de regering, in overleg met de medeoverheden en mogelijk de ROB, gaat zetten om tot het noodzakelijk inzicht te komen, voorzien van op te leveren «tussenproducten»;

Tot slot verzoekt de commissie u het bovenstaande te voorzien van een concreet tijdspad; met hierbij inzicht in de stand van zaken bij het aanbieden van de begrotingen van het gemeente- en provinciefonds 2026.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De ROB waarschuwt dat de politieke keuze voor indexatie van het gemeentefonds met het bruto binnenlands product (bbp) kan leiden tot uitholling van de financiële positie (en daarmee het voorzieningenniveau) van gemeenten, vooral als zorgkosten sneller stijgen dan het nationaal inkomen (wat het geval is). Wat gaat het u doen om te voorkomen dat beleidskeuzes op Rijksniveau de financiële mogelijkheden van gemeenten verder beperken en hun vermogen om lokaal maatwerk te leveren aan banden leggen?

De ROB stelt dat wethouders en gemeenteambtenaren gemiddeld tussen tientallen regionale samenwerkingen heen en weer hollen, wat leidt tot versnippering en gebrek aan directe democratische legitimatie. Hoe gaat u deze wildgroei aan regionale samenwerkingen snoeien en zorgen voor een betere afstemming, zodat de focus weer terug kan naar een effectief en transparant binnenlands bestuur dat dicht bij de inwoner staat? Kortom hoe krijgen we grip op de GR-en?

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
I.M. Lagas MDR

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2025

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer naar aanleiding van de brief betreffende Nadere vragen overzicht financiële impact bestaand en nieuw rijksbeleid op decentrale overheden met uw kenmerk 176278.01U (ingezonden 15 juli 2025).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart

Concreet vraagt de commissie om inzicht in:

Vraag 1: *welke budgetten binnen het gemeentefonds en provinciefonds gekoppeld zijn aan welke specifieke medebewindstaken, in het bijzonder die van de «grotere medebewindstaken», en wat de noodzakelijke kosten zijn voor een doelmatige uitvoering hiervan door gemeenten;*

In de brief van mijn voorganger van 9 mei 2025 (Kamerstuk I, 2024/2025, 36 600 B, K) is aangegeven welke middelen voor welke taak aan het gemeente- en provinciefonds zijn toegevoegd.

Op het Rijk rust de verplichting toereikende middelen aan gemeenten en provincies te verstrekken voor medebewindstaken voor zover deze lasten voor rekening van gemeenten dan wel provincies blijven. Bij nieuwe of aangepaste taken wordt van oudsher artikel 2 van de Financiële verhoudingswet toegepast. Hierin is vastgelegd dat de financiële gevolgen van beleidsvoornemens onderzocht moeten worden en kwantitatief onderbouwd in de toelichting moeten worden beschreven. Is er sprake van het vorderen van medebewind, dan moeten de kosten zoals ook expliciet vastgelegd in artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet dan wel artikel 105, derde lid, van de Provinciewet door het Rijk aan gemeenten dan wel provincies worden vergoed.

De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft onlangs een advies gepubliceerd, getiteld «Afrekenen met disbalans»⁶. Daarin constateert de ROB dat op verschillende medebewindstaken zoals de decentralisaties, de onderwijshuisvesting, de veiligheidsregio's en de uitvoering van klimaattaken een disbalans tussen taken middelen en bevoegdheden is ontstaan, waar gemeenten en het Rijk last van hebben. De ROB adviseert de disbalans in beeld te brengen door een duidelijk overzicht van medebewindstaken bij te houden. Vervolgens dienen de beleidsambities beter aan te sluiten bij de taken, middelen en bekostiging van de taken, en moet die congruentie vervolgens structureel worden. Ik ben voornemens om uw Kamer dit jaar een integrale kabinetsreactie te sturen op dit ROB-advies, waarbij ik ook in zal gaan op het ROB-advies Meters maken met medebewind⁷ over de informatiepositie van de Staten-Generaal bij de omvang van het gemeentefonds teneinde zijn taken bij dit fonds beter te vervullen.

Vraag 2: *welk deel van het gemeentefonds en provinciefonds minimaal bestemd is voor autonoom gemeentelijk en provinciaal beleid;*

Zoals eerder door mijn voorganger aangegeven (Kamerstukken I, 2024/2025, 36 600 B, B), is het niet mogelijk om een uitputtend overzicht te geven van de taken van gemeenten en of de financiering daarvan adequaat is. Klassiek wordt het takenpakket van gemeenten en provincies onderverdeeld in autonome en medebewindstaken. In de praktijk zien we dat taken zich ergens op de schaal van autonome taken tot dwingende medebewindstaken bevinden. De mate van beleidsruimte van gemeenten verschilt dus per taak.

⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur (2025), Afrekenen met disbalans, zie: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2025/3/25/afrekenen-met-disbalans>

⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur (2025), Meters maken met medebewind, zie: Meters maken met medebewind. Over het parlementair budgetrecht en de gemeentefinanciën | Raad voor het Openbaar Bestuur

Vraag 3: hoe de regering de naleving van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 105, derde lid, van de Provinciewet gaat borgen;

In de brief van mijn voorganger van 9 mei 2025 (kamerstuk I 2024/2025, 36 600 B, K) heeft mijn voorganger uw Kamer laten weten dat het huidige regeerprogramma benadrukt dat medeoverheden vroegtijdig en goed betrokken moeten worden bij het opstellen van landelijk beleid om de inzichten van de uitvoeringspraktijk over wat wel en niet werkt goed te kunnen betrekken. Met het oog hierop intensificeert BZK als coördinerend departement de inzet op de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO), die als uitgangspunt heeft dat medeoverheden vanaf de start van de beleidsvorming betrokken worden en dat er een balans is tussen ambities, taken, middelen (financieel en juridisch) en uitvoeringskracht (menskracht, praktisch uitvoerbaar/organisatie). Het kabinet vindt het belangrijk om hier op in te blijven zetten en waar nodig tot verbeteringen te komen.

Sinds 2023 wordt in het kader van de UDO stelselmatig bij nieuw beleid of aanpassing van bestaand beleid nagegaan, of deze balans is tussen ambitie, taken, middelen (financieel als qua bevoegdheden) en uitvoeringskracht (menskracht, praktisch uitvoerbaar/organisatie) er is. Uitgangspunt hierbij is dat de (koepels van) decentrale overheden vanaf de start betrokken worden om mee te denken over de vormgeving van het beleid en daarbij bovengenoemde balans te bewaken. Waar nodig worden uitvoeringstoetsen uitgevoerd, zodat duidelijk wordt of en hoe het nieuwe beleid uitvoerbaar is voor provincies en gemeenten. Bij nieuwe of aangepaste beleidsvoornemens met gevolgen voor gemeenten of provincies wordt als onderdeel van de UDO, zoals al van oudsher gebruikelijk was, ook artikel 2 Financiële-verhoudingswet toegepast of in geval van medebewindstakenartikel 108 lid 3 Gemeentewet en 105 lid 3 Provinciewet. De uitkomsten van een UDO – inclusief achterliggende onderzoeken, zoals een uitvoeringstoets – zijn openbaar en worden met de Kamer gedeeld bijvoorbeeld doordat ze zijn opgenomen in de memorie van toelichting of in een brief aan de Kamer over het onderwerp waar de UDO betrekking op heeft.

Vraag 4: de wijze waarop de regering voornemens is om de informatie over de financiën van de decentrale overheden te structureren, zodat deze toereikend is om structureel te monitoren;

De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft onlangs een advies gepubliceerd, getiteld «Afrekenen met disbalans»⁸. Daarin constateert de ROB dat op verschillende medebewindstaken zoals de decentralisaties, de onderwijshuisvesting, de veiligheidsregio's en de uitvoering van klimaatkansen een disbalans tussen taken middelen en bevoegdheden is ontstaan, waar gemeenten en het Rijk last van hebben. De ROB adviseert de disbalans in beeld te brengen door een duidelijk overzicht van medebewindstaken bij te houden. Vervolgens dienen de beleidsambities beter aan te sluiten bij de taken, middelen en bekostiging van de taken, en moet die congruentie vervolgens structureel worden. Ik ben voornemens om uw Kamer dit jaar een integrale kabinetsreactie te sturen op dit ROB-advies, waarbij ik ook in zal gaan op het ROB-advies Meters maken

⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur (2025), Afrekenen met disbalans, zie: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2025/3/25/afrekenen-met-disbalans>

met medebewind⁹ over de informatiepositie van de Staten-Generaal bij de omvang van het gemeentefonds teneinde zijn taken bij dit fonds beter te vervullen.

Vraag 5: *de wijze waarop de regering van plan is om samen met de medeoverheden tot bruikbare indicatoren te komen, die – in tegenstelling tot de indicatoren voor artikel 12-gemeenten – in staat stellen om tijdig bij te sturen;*

Zoals bij vraag 4 aangegeven, ben ik voornemens om uw Kamer dit jaar een integrale kabinetsreactie te sturen op dit ROB-advies, waarbij ik ook in zal gaan op het ROB-advies Meters maken met medebewind¹⁰ over de informatiepositie van de Staten-Generaal bij de omvang van het gemeentefonds teneinde zijn taken bij dit fonds beter te vervullen.

Vraag 6: *de concrete stappen die de regering, in overleg met de medeoverheden en mogelijk de ROB, gaat zetten om tot het noodzakelijk inzicht te komen, voorzien van op te leveren «tussenproducten»;*

Zoals bij vraag 4 aangegeven, ben ik voornemens om uw Kamer dit jaar een integrale kabinetsreactie te sturen op dit ROB-advies, waarbij ik ook in zal gaan op het ROB-advies Meters maken met medebewind¹¹ over de informatiepositie van de Staten-Generaal bij de omvang van het gemeentefonds teneinde zijn taken bij dit fonds beter te vervullen.

Vraag 7: *Tot slot verzoekt de commissie u het bovenstaande te voorzien van een concreet tijdspad; met hierbij inzicht in de stand van zaken bij het aanbieden van de begrotingen van het gemeente- en provinciefonds 2026.*

Zoals bij vraag 4 aangegeven, ben ik voornemens om uw Kamer dit jaar een integrale kabinetsreactie te sturen op dit ROB-advies, waarbij ik ook in zal gaan op het ROB-advies Meters maken met medebewind¹² over de informatiepositie van de Staten-Generaal bij de omvang van het gemeentefonds teneinde zijn taken bij dit fonds beter te vervullen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie:

Vraag 8: *De ROB waarschuwt dat de politieke keuze voor indexatie van het gemeentefonds met het bruto binnenlands product (bbp) kan leiden tot uitholling van de financiële positie (en daarmee het voorzieningen-niveau) van gemeenten, vooral als zorgkosten sneller stijgen dan het nationaal inkomen (wat het geval is). Wat gaat het u doen om te voorkomen dat beleidskeuzes op Rijksniveau de financiële mogelijkheden van gemeenten verder beperken en hun vermogen om lokaal maatwerk te leveren aan banden leggen?*

⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2025), Meters maken met medebewind, zie: Meters maken met medebewind. Over het parlementair budgetrecht en de gemeentefinanciën | Raad voor het Openbaar Bestuur

¹⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur (2025), Meters maken met medebewind, zie: Meters maken met medebewind. Over het parlementair budgetrecht en de gemeentefinanciën | Raad voor het Openbaar Bestuur

¹¹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2025), Meters maken met medebewind, zie: Meters maken met medebewind. Over het parlementair budgetrecht en de gemeentefinanciën | Raad voor het Openbaar Bestuur

¹² Raad voor het Openbaar Bestuur (2025), Meters maken met medebewind, zie: Meters maken met medebewind. Over het parlementair budgetrecht en de gemeentefinanciën | Raad voor het Openbaar Bestuur

Als voor een bepaalde taak of opgave zou blijken dat er sprake is van een disbalans tussen taken en middelen is het mogelijk om in overleg met de betreffende koepel, voor individuele taken binnen de algemene uitkering of voor individuele decentralisatie-uitkeringen aanvullende afspraken te maken.

Zo is, in afwachting van de uitwerking voor een nieuw financieel arrangement voor de Wmo bij Voorjaarsnota 2024 een reeks van jaarlijks 75 miljoen euro oplopend naar 300 miljoen euro in 2029 gereserveerd voor aanvullende indexatie voor demografie/vergrijzing. Het Kabinet heeft bij Voorjaarsnota 2025 hier voor het jaar 2030 een extra tranche van 75 miljoen euro aan toegevoegd. Voor 2030 is daarmee nu 375 miljoen euro gereserveerd, structureel.

Vraag 9: *De ROB stelt dat wethouders en gemeenteamttenaren gemiddeld tussen tientallen regionale samenwerkingen heen en weer hollen, wat leidt tot versnippering en gebrek aan directe democratische legitimatie. Hoe gaat u deze wildgroei aan regionale samenwerkingen snoeien en zorgen voor een betere afstemming, zodat de focus weer terug kan naar een effectief en transparant binnenlands bestuur dat dicht bij de inwoner staat? Kortom hoe krijgen we grip op de GR-en?*

De populariteit van de regio als tussenlaag om taken neer te leggen is een belangrijk aandachtspunt. Regionale samenwerking is nodig, maar kent onvolkomenheden als het gaat om slagkracht en democratische legitimiteit. Daarom werk ik aan een visie op de regio en regionale samenwerking. Door de brede impact van regionalisering op het openbaar bestuur zal deze visie een bredere scope hebben dan alleen het regionale niveau. Ook betrek ik bij het ontwikkelen van deze visie de vraag in hoeverre het interbestuurlijk toezicht zoals dat nu wordt vormgegeven nog past bij de bedoeling en uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht en de agenda toekomst toezicht. De voorbereidingen voor de visie op de regio en regionale samenwerking zijn gestart en zie ik als waardevolle input voor een volgend kabinet.